

ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ
при Уполномоченном по правам человека в Брянской области

«28» июня 2019 г.

г. Брянск

РЕШЕНИЕ

«Соблюдение прав граждан при осуществлении пассажирских перевозок на территории Брянской области»

Соблюдение прав граждан, охрана здоровья и защита жизни, в том числе при осуществлении деятельности по перевозке пассажиров является первоочередной задачей всех ветвей органов государственной власти.

Одним из важнейших факторов социально-политической и экономической стабильности в регионе является надежная и эффективная работа пассажирского транспорта общего пользования. Его устойчивое, сбалансированное и эффективное развитие служит необходимым условием повышения качества жизни населения.

Федеральным законом от 13.07.2015 №220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Законом Брянской области от 03.07.2010 №54-З «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Брянской области» осуществление полномочий по транспортному обслуживанию населения возложено на уполномоченные исполнительные органы власти Брянской области.

Согласно положений Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для предоставления транспортных услуг населению относится к вопросам местного значения.

Вопросы транспортного обслуживания населения, в том числе по обеспечению безопасности дорожного движения, возложены на органы местного самоуправления. Наличие договорных отношений на оказание услуг по перевозке пассажиров на территории муниципального образования является обязательным, что является определенной гарантией качественного оказания услуг, упорядочивает дорожное движение, обеспечивая безопасность как транспорта, так и пассажиров.

Проблема роста дорожно-транспортных происшествий с участием автобусов (маршрутных такси) на сегодняшний день не теряет своей актуальности. Вопросы грубых нарушений Правил дорожного движения среди водителей, осуществляющих перевозку пассажиров, а также несоблюдения перевозчиками условий лицензирования и технического состояния транспортных средств, выпускаемых на линию, нарушений требований, предъявляемых к осуществлению перевозок пассажиров автомобильным транспортом на территории Брянской области, остаются пока нерешенными.

По информации УМВД России по Брянской области в 2018 году на территории Брянской области было зарегистрировано **152** дорожно-транспортных

происшествия, в которых погибло **13** человек и ранено **226** человек. **38** дорожно-транспортных происшествия произошло по вине водителей автобусов.

За 5 месяцев 2019 года зарегистрировано **56** дорожно-транспортных происшествий с участием пассажирского транспорта, в которых **2** человека погибли и **84** человека получили травмы.

Основное количество дорожно-транспортных происшествий по вине водителей пассажирского транспорта (58,3% от общего количества дорожно-транспортных происшествий данного вида) совершено в городе Брянске.

В областном центре, как наиболее аварийно-опасной территории, не в полной мере обеспечивается требуемый уровень безопасности дорожного движения при осуществлении услуг по перевозке пассажиров.

Как утверждает УМВД России по Брянской области, в настоящее время разработанная маршрутная сеть неэффективна и способствует необоснованному увеличению количества пассажирского транспорта на основных дорогах города Брянска и уменьшению пропускной способности транспорта, тем самым приводя к снижению уровня безопасности и гонкам на дорогах.

Ежедневно на улицы города выезжают **1 105** единиц общественного транспорта, **881** из которых – автотранспорт коммерческих перевозчиков.

Назрела острая необходимость в переработке и оптимизации маршрутной сети, в том числе за счет привлечения к транспортному обеспечению автобусов большей вместимости и увеличения доли муниципального транспорта, задействованного в транспортном обслуживании населения.

При открытии пригородных маршрутов регулярных перевозок, которые фактически из Брянского района проходят через весь областной центр, не учитывается наличие по маршруту следования уже существующих городских регулярных маршрутов, что приводит к дублированию маршрутов, увеличению количества автобусов на центральных улицах и появлению заторов. Более **40** коммерческих и муниципальных автобусных, троллейбусных маршрутов проходят по основным городским улицам (ул. Красноармейская, ул. Авиационная, пр-т Ленина, ул. Дуки, ул. Ульянова, ул. 3-го Интернационала).

Кроме того, сложившаяся дорожная инфраструктура не обеспечивает необходимые условия для нормального и безопасного функционирования транспорта общего пользования и не соответствует требованиям действующих национальных стандартов. Большинство остановочных пунктов в городе Брянске не имеют заездных карманов, с одновременным их расположением сразу и (или) перед перекрестком (пешеходным переходом). В условиях интенсивного движения транспортных потоков при остановке пассажирского транспорта для посадки (высадки) пассажиров данные проблемы являются наиболее актуальными и требуют безотлагательного решения.

Имеет место проблема с обустройством разворотных площадок и мест отстоя общественного транспорта на конечных остановках. В таких местах водители автобусов, осуществляя стоянку на конечных пунктах, самостоятельно определяют порядок постановки транспортного средства на проезжей части дороги, создавая заторы и способствуя совершению дорожно-транспортных происшествий.

Согласно информации УМВД России по Брянской области, вопросы обеспечения безопасности пассажирских перевозок находятся на постоянном

контроле. Проводятся профилактические мероприятия по предупреждению аварийности и нарушений Правил дорожного движения среди водителей автобусов, нарушений действующего в сфере пассажирских перевозок законодательства.

За 2018 год сотрудниками УГИБДД УМВД России по Брянской области выявлено **20 522** допущенных водителями автобусов нарушений Правил дорожного движения. К административной ответственности привлечено **325** должностных лиц автопредприятий (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих пассажирские перевозки и **26** юридических лиц.

За 5 месяцев 2019 года выявлено **8 716** допущенных водителями автобусов нарушений Правил дорожного движения. К административной ответственности привлечено **129** должностных лиц автопредприятий (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих пассажирские перевозки и **7** юридических лиц.

Лидирующие позиции среди нарушений занимают:

- превышение установленной скорости движения (ст. 12.9 КоАП РФ),
- нарушение правил перевозки людей (ст. 12.23 КоАП РФ),
- нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств (ст. 12.19 КоАП РФ),
- нарушение правил применения ремней безопасности (ст. 12.5 КоАП РФ),
- управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена (ст. 12.5 КоАП РФ).

Стоит отметить, что за 2018 год и 5 месяцев текущего года в отношении водителей автобусов **за управление транспортным средством в состоянии опьянения составлено 7 административных материалов.**

За 2018 год и 5 месяцев 2019 года в ходе контрольных мероприятий Юго-западным межрегиональным управлением государственного автодорожного надзора центрального федерального округа выявлено **1 359** нарушений при осуществлении пассажирских перевозок, составлено **2 115** протоколов об административных правонарушениях, выдано **391** предписание на устранение нарушений.

Основными из них являются:

- нарушение требования о запрете допускать водителей к работе, связанной с управлением транспортными средствами без прохождения соответствующего инструктажа;
- нарушение требований о проведении предрейсового контроля технического состояния транспортных средств;
- нарушение профессиональных и квалификационных требований, предъявляемых к работникам, водительскому составу;
- нарушение требований о проведении предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров водителей транспортных средств;
- риск гражданской ответственности за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров не застрахован в соответствии с требованиями, установленными федеральным законодательством.

Рост нарушений свидетельствует о ненадлежащем исполнении перевозчиками требований законодательства Российской Федерации,

регламентирующего вопросы перевозок пассажиров, безопасности и технической эксплуатации транспортных средств. В результате тысячи пассажиров Брянской области ежедневно подвергаются смертельному риску.

О том, что региональная автотранспортная система не в полной мере отвечает существующим требованиям законодательства, указывает и прокуратура Брянской области.

Наибольшее количество нарушений выявляется в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих пассажирские перевозки. Систематически нарушается установленная продолжительность времени труда и отдыха водителей, порядок прохождения предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров водителей. Выявлены случаи выпуска на линию транспортных средств с неисправностями, при которых эксплуатация запрещена.

Так, при изучении табелей учета рабочего времени водителей ООО «АТП-Дубровка» прокуратурой Дубровского района было установлено, что на предприятии допускается значительное превышение времени сверхурочных работ водителей. Продолжительность рабочего времени водителей в сутки составляла более 10 часов.

В ходе проводимых прокурорских проверок по обеспечению соответствия технического состояния транспортных средств требованиям безопасности дорожного движения было установлено, что МУП «Брянское троллейбусное управление» последний технический осмотр 109 троллейбусов проводило в декабре 2017 года. Вместе с тем, троллейбусы выпускались на линию, что в свою очередь приводило к дорожно-транспортным происшествиям.

Органами прокуратуры области выявляются нарушения установленных требований законодательства и при перевозке детей автомобильным транспортом, что категорически не допустимо.

Стоит отметить, что с целью оказания влияния на складывающуюся негативную ситуацию с безопасностью перевозок пассажиров маршрутными такси, прокуратурой области инициированы изменения в Закон Брянской области от 03.07.2010 №54-З «Об организации транспортного обслуживания на территории Брянской области».

Законопроектом предусмотрено дополнение системы ответственности для лиц, осуществляющих перевозки по нерегулируемым тарифам, мерами влекущими возможность прекращения их права на осуществление перевозок в случае пренебрежения установленными правилами дорожного движения (совершения административных правонарушений или преступлений в области дорожного движения).

По вопросу улучшения ситуации в сфере соблюдения прав граждан при осуществлении пассажирских перевозок прокуратура Брянской области отмечает, что на территории региона отсутствует нормативно-правовой акт, регулирующий условия для беспрепятственного осуществления регулярных перевозок посредством введения ограничений при организации перевозок пассажиров и багажа по заказу.

Так, ст. 38 Федерального закона от 13.07.2015 №220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации»

предусмотрено, что нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации допускается установление мест на территориях муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трех раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Такие акты приняты в Воронежской, Калужской, Орловской и Смоленской областях.

На отсутствие ограничений в сфере перевозок пассажиров по заказу, составляющих серьезную конкуренцию регулярным перевозкам, так же указывает департамент промышленности, транспорта и связи Брянской области.

Транспортное обслуживание населения Брянской области по **284** межмуниципальным маршрутам с регулируемым тарифом, согласно государственным контрактам Брянской области, осуществляет **21** транспортное предприятие. **75** перевозчиков осуществляют перевозки по **103** маршрутам с нерегулируемым тарифом согласно договорам с департаментом промышленности, транспорта и связи Брянской области.

Общий объем бюджетных ассигнований, направленных в рамках государственной программы «Развитие промышленности, транспорта и связи Брянской области» (2014-2020 годы) на закупку автомобильного транспорта общего пользования в 2017-2018 годах составил **850 млн. рублей**. Из средств областного бюджета приобретены **109** городских автобусов среднего класса, которые в том числе предназначены для перевозки инвалидов. Данная мера позволила жителям города использовать льготы для проезда в комфортабельных автобусах, создав альтернативу транспортным средствам малой вместимости частных перевозчиков. Департаментом промышленности, транспорта и связи Брянской области приобретены **20** автобусов среднего класса марки «ПАЗ», значительно улучшив ситуацию с пригородными перевозками.

Одновременно в 2018 году ГУП Мосгортранс (г. Москва) переданы автотранспортным предприятиям города Брянска **30** единиц пассажирского транспорта (автобусов и троллейбусов), оборудованных для перевозки инвалидов для дальнейшей эксплуатации на маршрутах города.

В декабре 2018 года департаментом приобретены **76** автобусов марки «Луидор» и 2 автобуса марки «ПАЗ» на сумму **150 млн. рублей** из бюджета Брянской области, оборудованных звуковыми сигналами и световым оповещением, для перевозки лиц с ограниченными возможностями. Данные автобусы были переданы в муниципальные районы Брянской области для дальнейшего использования.

По информации департамента промышленности, транспорта и связи Брянской области, одной из основных проблем пассажирских перевозок автомобильным транспортом является снижение качества обслуживания пассажиров по причине износа транспортных средств перевозчиков различных видов собственности.

Несмотря на позитивные изменения по обновлению регионального парка пассажирского транспорта, в муниципалитетах Брянской области более **400** единиц

пассажирами транспорта эксплуатируется более 7 лет, что создает угрозу безопасной перевозке пассажиров и ведет к повышенной аварийности на дорогах.

Как отмечено выше, наибольшее число дорожно-транспортных происшествий происходит в областном центре и износ пассажирских транспортных средств, ежедневно выходящих на линию, можно отнести к одной из причин.

г. Брянск	41 муниципальный маршрут регулярных перевозок по регулируемым тарифам обслуживают:			
	всего на 01.01.2018	со сроком эксплуатации более 7 лет	всего на 01.01.2019	со сроком эксплуатации более 7 лет
Автобусы МУ БПАТП	133	85	208	71
Троллейбусы МУП «БТУ»	109	100	117	108

Из муниципальных районов по критерию износа пассажирского транспорта можно отметить следующие:

№ пп	Муниципальное образование	Всего пассажирского транспорта	Со сроком эксплуатации более 7 лет	Подлежащих списанию
1	Брасовский район	5	5	2
2	Дубровский район	7	5	5
3	Жуковский район	25	16	12
4	Карачевский район	16	4	3
5	Навлинский район	10	8	5
6	Новозыбковский район	30	21	17
7	Погарский район	22	16	10
8	Стародубский район	21	17	17
9	Суземский район	9	7	2
10	Суражский район	12	12	2
11	Трубчевский район	15	13	7
12	Унечский район	29	19	2

Повысить уровень транспортного обслуживания населения возможно за счет обновления подвижного состава автотранспортных предприятий области, замены 100% устаревшей техники на новые комфортабельные автобусы большой и средней вместимости, оборудованные для перевозки инвалидов.

Правовое регулирование оказания услуг в сфере транспортного обслуживания инвалидов и маломобильных групп населения базируется на положениях Федерального закона от 24.11.1995 №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». В соответствии с данным нормативным актом обеспечение жизнедеятельности инвалидов включает в себя, в частности, обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к объектам транспортной инфраструктуры.

Практически во всех муниципальных районах региона отсутствует пассажирский транспорт, оборудованный для перевозки инвалидов и маломобильных групп населения.

Позитивные изменения в данном направлении в 2018 - 2019 годах наблюдаются только в областном центре. Так, количество общественного транспорта с возможностью перевозки инвалидов (транспортное средство оснащено подъемником (откидной аппарелью) для въезда инвалидных колясок с целью беспрепятственного доступа в него инвалидов с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, а так же устройствами вывода звуковой и зрительной информации для удобства инвалидов с расстройствами функций зрения и слуха) на 01.01.2019 составило: троллейбусов – 7 единиц, муниципальных автобусов – 126 единиц (в 2018 году – 37), коммерческих автотранспортных средств – 26 единиц.

Стоит отметить, что муниципальный общественный транспорт города Брянска полностью доступен для перевозки пассажиров с детскими колясками и багажом.

Во исполнение постановления администрации Брянской области от 01.02.2005 №27 «Об обеспечении доступности транспортных услуг на территории Брянской области для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которым относится к ведению Российской Федерации в Брянской области» в муниципальном общественном транспорте г. Брянска предоставлено право льготного проезда граждан, включенных в федеральный и региональный регистры, по единому социальному проездному билету (ЕСПБ).

С целью создания фактического учета граждан, проезжающих в общественном транспорте, в первую очередь льготных категорий, обеспечения прозрачной системы контроля и учета совершаемых ими поездок, в соответствии с договором на организацию функционирования и сопровождения автоматизированной системы оплаты проезда на территории г. Брянска от 29.12.2018 №127/14, в региональном центре с 01.02.2019 внедрена электронная система оплаты и учета проезда пассажиров на муниципальных маршрутах регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

Социально значимые маршруты имеются в Гордеевском, Дятьковском, Клетнянском, Комаричском, Мглинском, Навлинском, Рогнединском, Севском, Суземском, Унечском и Новозыбковском районах.

На муниципальных маршрутах регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам проезд отдельных категорий граждан по ЕСПБ не осуществляется.

Вместе с тем, неуклонно растущие требования действующего законодательства в сфере пассажирских перевозок (необходимость оборудования транспортных средств тахографами, кассовыми аппаратами, проведение оценки уязвимости транспортных средств, разработка паспортов безопасности, приобретение карт тахографов для водителей, перелицензирование и т.д.) ведут к резкому повышению затрат транспортных предприятий в условиях бюджетного недофинансирования перевозок (финансирование перевозок в 2018 году оставалось на уровне 2017 года).

Например, согласно анализа финансовых результатов по ООО «АТП Дубровка» по муниципальным маршрутам фактические доходы от реализации билетов пассажирских перевозок за 2018 год составили 1 052 231 руб., расходы же

предприятия – 4 152 793 руб. Убытки в 2018 году составили – **3 100 562 руб.** В 2019 году ситуация не изменилась.

Так, стоимость 1 км пробега по Красногорскому району с 01.01.2019 составляет **41,18** руб. в соответствии с Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 08.12.2017 №513 «О порядке определения начальной (максимальной) цены контракта, а так же цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».

Стоимость 1 км пробега в соответствии с Постановлением Правительства Брянской области от 22.10.2018 №537-п «Об утверждении нормативов расходов муниципальных образований на осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, применяемых при формировании проекта областного бюджета в части межбюджетных отношений» составляет **8,4** руб.

Как отмечают администрации муниципальных образований, одной из главных причин убытков, которые несут перевозчики, является отсутствие пассажиропотока из населенных пунктов с небольшой численностью проживающих. Например, на территории Красногорского района имеются отдаленные сельские населенные пункты с численностью проживающих от 24 до 120 человек. Пассажиропоток по таким населенным пунктам 1,5 – 2,5 человека в день, что является убыточным для перевозчика.

Вместе с тем, от жителей муниципалитетов продолжают поступать просьбы об изменении маршрутов, добавления дополнительных рейсов, изменении времени отправления транспорта от населенных пунктов. Однако практически ни в одном муниципальном районе решения об изменении действующих муниципальных маршрутов не принимались.

Несмотря на принимаемые контрольно-надзорными органами меры, направленные на повышение транспортной безопасности, проблемы в сфере безопасности дорожного движения на пассажирском транспорте продолжают оставаться острыми.

Безусловно, назрела необходимость принятия комплекса мер, направленных на снижение аварийности на автомобильном пассажирском транспорте, а также на повышение транспортной безопасности и эффективности профилактической работы среди водителей, организаций и предприятий, осуществляющих перевозку пассажиров в городе и области.

Рекомендации:

Правительству Брянской области

- рассмотреть вопрос необходимости разработки и принятия нормативно-правового акта об установлении мест на территориях муниципальных образований региона, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трех раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти Брянской области;

- рассмотреть возможность увеличения норматива расходов на организацию транспортного обслуживания населения по муниципальным маршрутам регулярных перевозок по регулируемым тарифам в муниципальных образованиях региона;

- рассмотреть вопрос по организации перевозки инвалидов и маломобильных групп населения в каждом муниципальном образовании области, организации адаптации остановочных пунктов для посадки маломобильных групп населения;

Департаменту промышленности, транспорта и связи Брянской области, совместно с Брянской городской администрацией

- рассмотреть вопрос создания центра, выполняющего функцию диспетчерской службы, позволяющей обеспечить постоянный контроль за движением пассажирского транспорта по установленным маршрутам, соблюдением водителями установленного графика и интервала движения, количеством находящихся на маршруте транспортных средств, мест их отстоя и хранения во внерабочее время, а так же контроля за их техническим состоянием и медицинским освидетельствованием водителей;

- при проведении конкурсного отбора перевозчиков учитывать, как обязательное условие перевозку маломобильных групп населения.

Департаменту семьи, социальной и демографической политики Брянской области

- рассмотреть возможность организации службы социального такси, доступного на территории всей Брянской области.

Департаменту здравоохранения Брянской области

- рассмотреть вопрос надлежащего комплектования служб неотложной помощи (скорой помощи, медицины катастроф) необходимым кадровым персоналом и техническим оснащением для обеспечения своевременной помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях.

УГИБДД УМВД России по Брянской области, Юго-западному межрегиональному управлению государственного автодорожного надзора центрального федерального округа

- предпринимать своевременные меры, направленные на усиление контроля за соблюдением перевозчиками законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы перевозок пассажиров, безопасности дорожного движения, технической эксплуатации автобусов, а также иные условия, обязательные при работе на маршрутах общего пользования в межмуниципальном сообщении и на муниципальных маршрутах.

Органам местного самоуправления:

- осуществлять организацию мер по обеспечению безопасности дорожного движения посредством конкурсного выбора перевозчиков, способных

осуществлять наиболее качественное и безопасное оказание услуг по перевозке граждан на регулярных маршрутах;

- провести мониторинг пассажиропотока по действующим маршрутам и рассмотреть вопрос по внесению в них изменений, путем установления оптимальных маршрутов движения, по организации дорожного движения, исключающей возможность возникновения дорожно-транспортных происшествий, с учетом обеспечения доступности пассажирского транспорта для населения;

- принимать необходимые меры по обустройству объектов транспортной инфраструктуры (заездные карманы, тротуары, остановочные пункты и т.д.);

- принимать необходимые меры по адаптации остановочных пунктов для маломобильных групп населения;

- при проведении конкурсного отбора перевозчиков учитывать, как обязательное условие перевозку маломобильных групп населения.

Председатель экспертного Совета,
Уполномоченный по правам
человека в Брянской области

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke, positioned between the text on the left and the name on the right.

В.С. Тулупов